



Una nueva legislación sobre la Defensa Nacional y la Organización Militar

*Enrique F. Lagoa **

Tema: Tanto la Ley Orgánica 6/80 de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar como su reforma de 1984 han quedado obsoletas y es necesaria su adaptación a los tiempos actuales.

Resumen: Productos de la transición democrática, la Ley Orgánica 6/80 y su reforma de 1984 reflejan una concepción autárquica de la defensa que ya no responde ni a la realidad internacional ni al concepto más amplio de conflicto armado empleado hoy en día. Títulos enteros de la Ley se han hecho ineficaces, mientras que otros han caído en desuso; no se contempla el fomento de la acción conjunta y tampoco se regula una estructura permanente de mando para operaciones. Situaciones de crisis primero, y conflicto armado después, como la provocada por la última guerra de Irak, han constituido una seria advertencia de que, en los temas de seguridad y defensa, la falta de preparación y la consiguiente improvisación son peligrosas. Así pues, parece que se ha superado con creces el momento desde que se presentó la necesidad de reforma de la Ley en vigor.

Análisis: El pasado mes de enero se cumplieron veinte años desde la promulgación de la reforma parcial de la Ley Orgánica 6/80 de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar. Es obvio que los profundos cambios estratégicos y sociales producidos durante estas dos décadas no han sido suficientes para provocar el impulso político necesario para su adaptación a la nueva realidad, mediante una norma de nueva planta.

Tanto la Ley Orgánica 6/80, como su reforma de 1984, son productos de la transición democrática, época en la que existía una concepción autárquica de los temas de defensa y unas Fuerzas Armadas que distaban mucho de ser consideradas como un instrumento de la acción exterior del Estado.

En su concepción se aprovechó el mandato constitucional de desarrollar por ley orgánica la organización militar, para incluir en la norma los denominados Criterios Básicos de la Defensa Nacional. De esta forma, la ley, junto a la organización de las Fuerzas Armadas, diseña un reparto de responsabilidades entre autoridades del gobierno y militares en lo referente a la dirección de la defensa nacional. La ley se enmarca, como lo hace la Constitución, en la situación de guerra como marco de actuación de la defensa nacional, criterio muy restrictivo si se compara con el concepto más amplio de conflicto armado que se emplea hoy en día.

Después del intento de golpe de estado del 23 de febrero de 1981, la reforma de 1984 reforzó las competencias del Presidente del Gobierno y del ministro sobre la actuación de las Fuerzas Armadas, delegando aquel en éste parte de sus competencias como director de la política de defensa. También se suprimió la Junta de Jefes de Estado Mayor, que

* *Analista de Defensa*

pasó de ser órgano colegiado superior de la cadena de mando militar de los tres Ejércitos a ser un órgano de asesoramiento. La creación de la figura del Jefe de Estado Mayor de la Defensa no vino a sustituir a la Junta de Jefes de Estado Mayor como vértice del mando militar.

Aunque en la fecha de la reforma de 1984 España ya pertenecía a la Alianza Atlántica, la dimensión internacional de nuestra defensa no quedó reflejada en la norma. No obstante hay que señalar que, con todos los inconvenientes, tanto por su falta de aplicación como por su obsolescencia, la Ley Orgánica 6/80, modificada por la 1/84, es el único texto con categoría de ley, aún en vigor, que trata de regular un mecanismo de actuación gubernamental relacionado con lo que hoy en día se entiende por conflicto armado.

En este sentido, la reforma de 1984 no afectó de forma sustancial a la Junta de Defensa Nacional, que está concebida, junto con otras funciones asesoras y consultivas, para asistir al Presidente del Gobierno en la dirección “de la guerra” y de la política de defensa. El tiempo se ha encargado de vaciar de contenido las funciones para las que fue concebida la Junta, pues en sucesivas crisis en la que se han empleado las Fuerzas Armadas, aquellas han sido encauzadas por otros procedimientos. La apariencia es que su actuación ha quedado circunscrita a un mero formalismo.

La realidad también se ha encargado de convertir en ineficaces títulos enteros de la Ley, como el relacionado con el servicio militar y la organización territorial. Otros, como el dedicado a la Contribución de los Recursos de la Nación a la Defensa Nacional, han caído en desuso, ya que su ámbito ha sido ocupado por otras realidades y, por lo tanto, su necesidad puesta en cuestión.

La concepción de las Fuerzas Armadas que se desprende de la Ley las presentan, únicamente, como las garantes de la defensa del territorio nacional y del orden establecido, obviando todo lo relacionado con la dimensión internacional de la seguridad y la defensa, entendida en los términos que la situación estratégica impone. En ese contexto, se concibe cada uno de los tres ejércitos como sujeto estratégico, no se habilitan espacios para el fomento de la acción conjunta y, por consiguiente, tampoco se regula, con carácter permanente, una estructura de mando para operaciones. Muestra de ello es la compleja, insuficiente y ambigua concepción de la figura del Jefe del Estado Mayor de la Defensa en lo que a la dirección de las operaciones se refiere. A lo largo de la vigencia de la ley, carencias o ambigüedades como esta han tenido que ser reguladas reglamentariamente para afrontar situaciones para las que la norma resultaba claramente insuficiente.

Ante esta situación, parece que se ha superado con creces el momento desde que se presentó la necesidad de reforma de la Ley Orgánica en vigor. Se hace ineludiblemente necesario afrontar la promulgación de un nuevo marco normativo que sustituya al vigente.

¿Cuál debe ser el ámbito de la nueva ley?

Esta es una cuestión importante pues habrá que optar, bien por una ley de nueva planta que incluya las materias que están en la actual, bien por dividir el contenido de la vigente Ley Orgánica en varias normas, una de ella de naturaleza orgánica que se limitase a la organización militar.

Así, una opción puede ser la de seguir aprovechando la oportunidad que representa el mandato constitucional de regular por ley orgánica la organización militar para normar aquellos aspectos que permiten al Estado ejercer su competencia exclusiva en materia de defensa. Por lo tanto, si se opta por esta alternativa se puede asegurar que lo que regulará la nueva norma será la defensa nacional y la organización militar, y ese podría

ser su nombre. Si por el contrario se elige dejar a ley orgánica solo la organización militar, habría que promulgar otra ley específica para la defensa nacional.

Parece que la primera opción puede ser la más práctica, pues aunque los cambios con la Ley en vigor serían sustanciales, se trataría de una reforma.

¿Qué debe regularse en la defensa nacional?

La Ley en vigor incluye en el articulado las definiciones de conceptos tales como defensa nacional, política de defensa y política militar. Parece que este aspecto conceptual tendría su acomodo más idóneo en la exposición de motivos, pues resulta poco práctica la legalización de conceptos. De todos modos, el concepto de defensa nacional debe adaptarse al de seguridad e incluir la dimensión internacional en los esfuerzos a llevar a cabo en su ámbito. Es precisamente esta circunstancia la que promueve la articulación de una política de seguridad y defensa como el contexto en el que se va a sustentar la defensa nacional. De esta forma, la política de defensa quedaría circunscrita a la desarrollada por el Ministerio de Defensa.

Delimitados los conceptos de defensa nacional y política de seguridad y defensa, se articularían las competencias que las diferentes autoridades e instituciones del Estado tendrían en la materia. Al igual que la ley en vigor atribuye al Presidente del Gobierno la dirección de la política de defensa, la nueva norma le encargaría la de la política de seguridad y defensa. Objeto de especial consideración tendría la enunciación de las competencias de las Cortes Generales en este ámbito.

El ámbito de la seguridad y defensa se presenta como una realidad dinámica, compleja y permanente. La política que se desarrolle en este campo debe tener en cuenta estas características y, por lo tanto, no se puede improvisar con decisiones *ad hoc*, apoyándose en organismos de funcionamiento ocasional. Necesita contar con un organismo que apoye al Presidente del Gobierno en su dirección, ya que la actual Comisión Delegada para Situaciones de Crisis resulta insuficiente, entre otros motivos porque no ha sido concebida para hacer frente a la dimensión de una política con vocación de permanencia como la de seguridad y defensa.

Creada la necesidad, se apunta la constitución, en sustitución de la Junta de Defensa Nacional, de lo que podría denominarse el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional que, bajo la dirección del Presidente del Gobierno, integre los ministros de Exteriores, Defensa, Interior y Hacienda, y otros si fuesen necesarios, así como al director de los servicios de inteligencia nacionales y la máxima autoridad de la cadena de mando militar. Dada la permanencia de la política de seguridad y defensa, es importante que dicho Consejo cuente con un órgano de trabajo de carácter interministerial que, de forma permanentemente, efectúe el seguimiento de esta política a la vez que ejerza la dirección del sistema nacional de gestión de crisis.

En la dirección de la política de seguridad y defensa va implícita la capacidad para ordenar el empleo de las capacidades militares; por lo tanto, es el Presidente del Gobierno el que está facultado para ello. De aquí surge la necesidad de contar con una estructura específica para el empleo de las Fuerzas Armadas, cuya máxima autoridad sea, a su vez, el principal asesor militar de aquel.

El aspecto que normalmente se ha venido conociendo como movilización, o la contribución de los recursos de la nación a la defensa nacional, en expresión de la vigente Ley Orgánica, es un ámbito que debe, en el futuro, seguir regulado por ley, bien si se decide promulgar una de Defensa Nacional y Organización Militar, bien en una específica para la defensa nacional. Su concepción legal está muy ligada, como no podía ser de otra forma, a la concepción autárquica de la defensa nacional. La entrada en vigor,

en 1985, de la Ley de Protección Civil tuvo el efecto práctico de desactivar el concepto de defensa civil, con lo cual las previsiones de desarrollo legislativo de la Ley 6/80 en esta materia quedaron sin efecto. El reto que se plantea es la necesidad de construir un nuevo marco para la aportación de recursos que tenga en cuenta no solamente la realidad de la organización del Estado, sino la progresividad en la necesidad de la contribución, así como las necesidades internacionales.

La organización militar

La mezcla y, por qué no decirlo, la confusión a lo largo del articulado de la norma, de los denominados criterios básicos de la defensa nacional con lo que es propio de la organización militar, como es el caso de la Ley Orgánica en vigor, produce duda entre lo que corresponde a cada ámbito. Darles el tratamiento de órganos superiores de la defensa nacional a las máximas autoridades militares es una muestra de ello. La organización militar debe ser tratada de forma unitaria e integral, incluyendo la totalidad de los aspectos que le son propios y de los elementos que constituyen las Fuerzas Armadas, a la vez que debe poner de manifiesto sus peculiaridades.

La regulación de la organización militar en la nueva Ley debe de comenzar por la determinación de los cometidos de las Fuerzas Armadas, mediante la interpretación extensiva de la misión que la Constitución encomienda a las mismas, para incluir la contribución a la defensa colectiva con los aliados y los cometidos, más allá de nuestras fronteras, en apoyo de la paz y seguridad, pues son aspectos que actualmente no están incluidos en la Ley Orgánica.

Desde el punto de vista de instrumento de la acción del Estado, las Fuerzas Armadas, en tanto conjunto de capacidades militares, deben ser consideradas como un todo. Son las Fuerzas Armadas las que tienen la capacidad de aplicar las capacidades militares, no cada Ejército de manera individual, aunque ellos sean los encargados de prepararlas y aportarlas. De esta manera, reconociendo las específicas formas de acción de cada Ejército, la acción conjunta, como única modalidad de actuación, debe quedar claramente establecida en la norma.

En el plano orgánico, este aspecto debe tener su reflejo y, por lo tanto, quedar establecidas y diferenciadas la estructura que aplica las capacidades militares de aquella otra que las constituye, mantiene y proporciona. Esta no es la concepción de la vigente Ley Orgánica que, como consecuencia de los usos y circunstancias de la época en que fue promulgada, se decanta por concebir a los Ejércitos como entidades autónomas y diferenciadas, incluso en el ámbito de las operaciones, lo que lleva a confundir lo administrativo con lo operativo, dificultando la acción conjunta. Así, si cabía alguna duda de esta concepción en la Ley Orgánica, quedó solventada mediante el desarrollo reglamentario de la estructura del Mando Operativo de las Fuerzas Armadas, que determinó que los Jefes de Estado Mayor de cada uno de los Ejércitos son las máximas autoridades operativas de los mismos.

En relación con este tema, es necesario modificar la concepción de la actual Junta de Jefes de Estado Mayor, que debe de dejar de considerarse como uno de los órganos superiores de la defensa nacional, para convertirse en un elemento puramente militar con funciones de coordinación de la estructura para operaciones y de la orgánica de las Fuerzas Armadas, a la vez que de asesoramiento al Jefe del Estado Mayor de la Defensa en asuntos de planeamiento y doctrinales.

La estructura encargada de la aplicación de las capacidades militares debe incluir la definición de su propia cadena de mando, mediante la designación de las autoridades que están en el nivel estratégico y en el operacional. El nivel estratégico quedaría ocupado por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, donde ejercería sus competencias.

De esta forma se convertiría en el principal asesor militar del Gobierno y de su Presidente.

Teniendo en cuenta la entidad y marco de actuación de nuestras Fuerzas Armadas parece adecuado optar por la creación de un único mando nacional de nivel operacional, que materializaría el marco para la acción conjunta. Dada la fluidez y la situación de constante conflicto que caracteriza el ambiente estratégico, este mando operacional debe tener carácter permanente. La constitución y aportación de mandos y fuerzas a las estructuras aliadas, así como a coaliciones, será uno de sus cometidos. Sería conveniente que la Ley determinara la constitución del Mando de Operaciones, fijando las responsabilidades de su Comandante y las relaciones con las demás autoridades militares.

Los criterios generales en que se fundamente la organización interna de los Ejércitos deben quedar fijados por la Ley, que aunque tienda a establecer elementos similares, en cuanto a funcionamiento, en cada uno de ellos, respete su identidad, tradiciones y formas de acción específicas.

De igual forma debe quedar establecido en la norma, como parte esencial de cualquier organización militar, que tanto las Ordenanzas Generales de las Fuerzas Armadas, como las particulares de cada Ejército, definan los criterios para el gobierno interno de la institución militar y los derechos y deberes del personal militar. Con ello también debe quedar claramente establecido cuales son los aspectos puramente administrativos en los cuales pueden tener competencia los órganos superiores y directivos del Ministerio de Defensa, de aquellos otros estrictamente militares. Con ello se evitarían circunstancias como la provocada por la Ley 17/99, del Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, y su antecedente la Ley 19/89, por la que una norma de personal entra en el ámbito reservado a Ley Orgánica, al tratar aspectos que afectan a la organización militar.

La nueva Ley debe, en caso de considerarse conveniente su creación, contemplar la existencia de servicios interejércitos, no conjuntos, como puedan ser el de sanidad o el jurídico. Estos servicios no tendrían la consideración de un cuarto ejército, pero deberían depender de las autoridades militares.

Conclusiones: Aunque el contenido de la Ley Orgánica 6/80, modificada por la 1/84, está obsoleto, el ámbito que intenta normar es de plena actualidad y es necesaria su regulación para la acción del Estado en un futuro que nos presenta un mundo turbulento e impredecible. Hace ya tiempo que la norma debió ser adaptada a los tiempos actuales y esta “desidia” sólo puede explicarse por falta de impulso político. Situaciones de crisis primero, y conflicto armado después, como la provocada por la última guerra de Irak, han constituido una seria advertencia de que, en los temas de seguridad y defensa, la falta de preparación y la consiguiente improvisación son peligrosas.

Enrique F. Lagoa
Analista de Defensa